

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Manuel MORENO MORENO

SUMARIO: *Introducción. I. Constitución de 1824. II. Constitución de 1857. III. Constitución de 1917.*

INTRODUCCIÓN

Al conmemorarse setenta años transcurridos desde el 5 de febrero de 1917 en que entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige, consideramos adecuado hacer algunos comentarios sobre el tema del federalismo, que es principio fundamental sustentado por nuestra carta magna como base de la existencia y modo político de ser del Estado mexicano.

A la fecha siguen debatiéndose apasionadamente cuestiones sustanciales relacionadas con el federalismo mexicano.

¿Es acaso el federalismo en México un mito o una realidad?

¿Tienen aún vigencia las disposiciones constitucionales que proclaman al federalismo como principio rector de la vida política y base de la forma de organización del Estado mexicano?

¿Responde el federalismo a una exigencia derivada de la naturaleza intrínseca de nuestro desarrollo histórico y social, o es una adopción de instituciones y sistemas extraños a nuestra realidad, resultante de una mera actitud irreflexiva de imitación extralógica?

Asistimos en la actualidad al desarrollo de un proceso creciente de centralización del poder en el país, que se acentúa por la acumulación de facultades y atribuciones en favor de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con mengua y en detrimento de las que constitucionalmente competen a las autoridades estatales.

Ya desde los mismos inicios del Congreso Constituyente de 1917 se hacía notoria la persistencia de las prácticas centralistas en las instituciones políticas del país, y a ello se refiere el Primer Jefe de la Revolución don Venustiano Carranza, cuando al presentar ante el Congreso su proyecto de Constitución el mes de diciembre de 1916, afirmaba

...ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la república mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal; porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel...

Al presente la situación no ha cambiado, sino que cada vez la acción centralizadora es mayor.

Es tónica normativa de los programas de gobierno de la administración pública federal la de asumir el desempeño de actividades o el ejercicio de atribuciones que originalmente incumben a los gobiernos de los estados o de los municipios, los que se ven sometidos a la intervención y control de las autoridades federales por la vía constrictiva de los convenios de coordinación. Tal ocurre en materia educativa, seguridad pública, servicios sanitarios, política electoral y en otras múltiples áreas de la vida interna de los estados y los municipios.

Particularmente, en materia tributaria es notorio el desvalimiento en que la acción expoliadora del fisco federal ha colocado a los estados y a los municipios, los que para subsistir ya no disponen de la autosuficiencia indispensable para el sostenimiento del gasto público con recursos propios, sino que se ven constreñidos a depender de la mayor o menor participación que se les conceda en el disfrute de determinadas percepciones en renglones del ingreso federal, asignadas de acuerdo con los convenios de coordinación celebrados con el gobierno de la Federación.

En el orden político es ostensible la injerencia del presidente de la República, "como fiel de la balanza", en la designación de los gobernadores de las entidades federativas, a través de los mecanismos que subordinados a su autoridad determinan la solución que se deba dar a cada caso, regularmente al margen de la voluntad popular.

Por otra parte, las legislaturas locales aprueban sin mayor discusión cuantas reformas acuerda introducir el Congreso de la Unión a los textos constitucionales, aunque con ellas se restrinja la propia autonomía de las entidades federativas y se propicie una mayor concentración de facultades en provecho de la Federación.

Todo ello robustece la opinión sustentada al respecto por el doctor Ignacio Burgoa, quien afirma que en México, realmente, no tenemos un Estado federal, sino un Estado descentralizado política, adminis-

trativa y legislativamente, y que si conserva la forma federal de Estado es sólo por un trasunto y por una mera reminiscencia ideológica.

Para una mayor compenetración del significado de estos cuestionamientos, es pertinente hacer algunas consideraciones históricas.

La Nueva España era un conjunto disímulo de asentamientos humanos que sólo en apariencia constituían una unidad económica política o social.

Los distintos reinos y provincias, primero, y después las intendencias, integraban las partes de un todo desarticulado, enlazadas sólo por la significación simbólica del poder real que representaban los virreyes, las reales audiencias y las exiguas fuerzas militares que en escaso número estaban encargadas del resguardo de la seguridad interior y exterior del país.

Los intereses económicos y sociales de cada región se desarrollaban con una perspectiva localista, dentro de sus respectivas circunscripciones; pero ajenos a todo sentido de unidad con respecto a un conjunto armónico que los comprometiera en una acción común.

La falta de comunicación entre las diversas comarcas redundó en un sentido adverso al desarrollo unitario del país, pero favoreció la creación de fuerzas localistas proclives a la formación de sentimientos autonomistas, contrarias al centralismo, lo que a la postre fue determinante para la apertura al federalismo como forma política de organización del Estado mexicano.

Hasta el año de 1786 en que se establecieron las intendencias el enorme territorio de la Nueva España se encontraba distribuido para los efectos de su gobernación en reinos y provincias.

Con el nuevo sistema de intendencias el territorio de la extensa Colonia quedó dividido en doce intendencias y tres provincias.

Las intendencias fueron: 1. México, 2. Puebla, 3. Guanajuato, 4. Valladolid, 5. Guadalajara, 6. Zacatecas, 7. Oaxaca, 8. Mérida, 9. Veracruz, 10. San Luis Potosí, 11. Durango y 12. Sonora.

Las provincias: 1. Nuevo México, 2. Vieja California y 3. Nueva California.

La nueva organización del país por intendencias, aunque inspirada en un propósito de centralización administrativa, a la postre vino a redundar en la formalización, por cauces legales y políticos, del proceso de apertura autonomista que de tiempo atrás se venía operando en ciertas regiones de la Nueva España (Jalisco, Michoacán y Guanajuato).

En Guanajuato, por ejemplo, desde los primeros tiempos de la colonización se observó el fenómeno de la estrecha relación que se esta-

bleció entre diversas actividades económicas y formas de vida intercomplementarias como la minería, la agricultura, el comercio y la ganadería, lo cual abrió cauce a la formación de un arraigado sentimiento de unidad política, económica y cultural bien particularizado, que influyó determinadamente en la cristalización de los ideales de autonomía regional y de independencia nacional.

Al decir de Eric Wolf, el bajo no sólo fue el escenario de un intenso desarrollo económico, sino también el alma de un cambio cultural que se gestó por la aparición de grupos sociales que no estaban atados a las formas tradicionales de organización política y de gobierno vigentes en el virreinato. El alto grado de integración sociocultural de estos grupos permitió la formación de una clara conciencia regional que habría de concretarse más tarde en manifestaciones precisas de carácter político, inspiradas en sentimientos regionalistas de organización y de gobierno autónomos.

No obstante que el sistema de gobierno implantado por la monarquía española en las colonias se fundamentaba en postulados que necesariamente iban encauzados al propósito de alcanzar la máxima concentración del poder, las cuestiones fácticas, tales como la inmensa extensión territorial del virreinato, el aislamiento de los grupos y asentamientos humanos y la incomunicación entre las diversas regiones, diluían la acción centralizadora y, por contra, propiciaban el desarrollo de una clara conciencia autonomista.

Los acontecimientos ocurridos en España en la primera década del siglo XIX que culminaron con la abdicación de los monarcas españoles Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón Bonaparte y la usurpación del poder real consumada por éste que impuso como rey del Estado español a su hermano José, tuvieron serias repercusiones políticas en la Nueva España.

Ante la usurpación del poder central consumada con la intervención extranjera, las provincias de España y de sus colonias reaccionaron asumiendo una actitud de autodefensa, que en la metrópoli fue de rechazo a la invasión y en las colonias de preservación de la integridad local.

La aparición en escena de los cabildos mexicanos en estos momentos fue reveladora de la toma de conciencia, a nivel popular, de su significación como factores en la gran lucha por la defensa de la integridad local y de los principios autonomistas que a partir de entonces habría de librarse en nuestra patria.

La Constitución española expedida por las Cortes de Cádiz el año de 1812, estableció las diputaciones provinciales, en cuya creación tuvo

señalada injerencia el diputado novohispano Miguel Ramos Arizpe, quien formuló una iniciativa para que en cada provincia se estableciera una diputación, quedando incluidas dentro de la proposición las provincias que integraban el territorio de las colonias (1º de noviembre de 1811). Posteriormente, en el Congreso Constituyente que sentó las bases de nuestra organización política como Estado independiente (1823-1824), Ramos Arizpe destacó entre todos los diputados como el más esclarecido propugnador del federalismo y de la autonomía de los estados.

Las diputaciones provinciales favorecieron grandemente el desarrollo del ideal federalista; se crearon como órganos autónomos de gobierno, con facultades expresas e independientes entre sí, no estando subordinadas a ninguna otra autoridad superior de rango colonial y totalmente ajenas a la intervención de las autoridades de las otras provincias.

Las diputaciones provinciales se integraban sobre la base de diputados de elección popular indirecta, nativos o vecinos de la provincia respectiva.

Al consumarse la independencia, en el año de 1821 el número de diputaciones llegaba a 18 y en 1823 a 23, debidamente individualizadas, que fueron el punto de partida para la organización del Estado mexicano en la forma de república federal.

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba que auspiciaron el nacimiento del México independiente eran de inspiración monárquica y centralista; contravenían los sentimientos de la nación; por ello, al auto-proclamarse Iturbide emperador de México surgió la oposición armada y, triunfante el Plan de Casa Mata, dio principio formalmente el proceso de adopción del sistema federalista de organización de nuestras instituciones políticas constitucionales.

Al conocerse la proclamación de este plan varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, previa deliberación acerca de la conveniencia y procedencia de su adopción.

La provincia de Nueva Galicia adoptó en julio de 1823 un plan Gubernativo Provisional por el que declaraba su autonomía y se constituía en estado libre de Jalisco. Otras provincias se sintieron emuladas por el ejemplo de la Nueva Galicia.

Centroamérica se disoció totalmente de México proclamando su independencia (julio de 1823). Yucatán declaraba que se confederaría con México sólo en el caso de que éste se constituyera como república federal (mayo de 1823). Las Provincias Internas de Oriente (Tejas, Coa-

huila, Nuevo León y Tamaulipas) erigieron en sus respectivas capitales juntas de gobierno; se declaraban independientes las unas de las otras y acordaron unirse a México si éste se constituía en federación. Zacatecas, Oaxaca y Puebla también se declararon estados libres (junio de 23 a enero de 24).

Michoacán, Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí acreditaron representantes para que se reunieran en Celaya en una junta que se formó para que sirviera de centro de acción conjunta en pro de la causa federal (junio de 1823).

El Segundo Congreso Constituyente (1823-1824) se apresuró a expedir el acta constitutiva que anticipaba la adopción del sistema federal como norma fundamental de organización política que implantaría la Constitución próxima a entrar en vigor.

En mensaje dirigido a la nación, el Congreso Constituyente, con fecha 24 de octubre de 1824, al hacer público el texto de la Constitución que se expidió con esa fecha, daba a conocer al pueblo las razones y fundamentos que había tomado en cuenta para la implantación del sistema federal como forma y base de organización política del Estado mexicano. Al efecto expresaba, además de valiosos razonamientos de naturaleza jurídica, las siguientes consideraciones:

... Sólo la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio (el del virreinato) por unas mismas leyes; a pesar de la diferencia enorme de clima; de temperamentos y de su consiguiente influencia. . . ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre Veracruz y Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de las Californias y de Sonora las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? He aquí las ventajas del sistema de federación: darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabajo a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias, perdiera de vista los intereses de los gobernados; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto. . . Crear los tribunales necesarios. . . para la protección de la propiedad y seguridad de los habitantes y. . . poder dar término a sus asuntos domésticos sin tener la necesidad de salir de los términos del Estado. . .

Fue así como la nación mexicana adoptó el sistema republicano y federal, como régimen de organización política del nuevo Estado que

apenas nacía a la vida independiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución de 1824, integrándose con la unión de los estados que se mencionan en el artículo 5º del propio ordenamiento.

El federalismo era la única forma apta para afirmar la concordancia entre las partes que integraban el nuevo Estado independiente; la instauración del federalismo respondía a la voluntad manifiesta de las provincias que se pronunciaban contra el centralismo tradicionalista, absorbente y totalizador, interpretando un mandato imperativo del pueblo representado en los ayuntamientos y en las diputaciones provinciales.

Así pues, el federalismo mexicano no es el resultado de una imitación extralógica inconsulta ni obedeció al capricho interesado de políticos pueblerinos como aseverara fray Servando Teresa de Mier, sino que fue la expresión idónea de la voluntad política de la nación, acorde con las condiciones determinantes que imponía nuestra evolución histórica y social.

La tesis federalista se impuso definitivamente como decisión fundamental del pueblo mexicano, erigida al rango de norma constitucional, cuya vigencia ha perdurado hasta la actualidad inserta en la carta magna de 1917 como también lo estuvo en la de 1857, prevaleciendo sobre las supervivencias centralistas que con persistencia insuperable se manifiestan en todo momento y en diversas circunstancias en el cuadro institucional de nuestro país.

El principio básico que fundamenta el funcionamiento del Estado federal mexicano en materia competencial se encuentra establecido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual las facultades que no están expresamente concedidas por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados.

De allí se desprende que la Constitución reconoce a los estados una esfera competencial propia, concerniente al ejercicio de las facultades autónomas que les son atribuidas en los términos del citado artículo 124.

Son facultades sustanciales conferidas a las entidades integrantes del Estado federal y que entrañan precisamente un elemento constitutivo de su carácter de entidades federativas:

1. La de designar con toda independencia sus propios órganos de gobierno.
2. La de autoorganizarse política y jurídicamente sin transgredir los principios establecidos al respecto por la Constitución federal.

3. La de participar en la integración del Poder Legislativo de la Unión, y

4. La de intervenir en todo proceso de reformas o adiciones a los textos constitucionales que rigen el Estado federal del que forman parte integrante, conjuntamente con las cámaras legislativas del Congreso de la Unión.

Toda limitación o desconocimiento de estas atribuciones autónomas que competen a las entidades federativas; toda injerencia que redunde en interferencia o restricción al ejercicio de las facultades que son de su incumbencia, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 124 constitucional, son transgresiones inadmisibles a los principios consustanciales de nuestro federalismo, así se pretenda justificar esa actitud intervencionista con razonamientos apoyados en propósitos de programación y planeación o con motivaciones tecnocientificistas encaminadas a introducir reformas, en materia de administración pública.

Bordando sobre el mismo tema nos permitimos traer a colación, complementariamente, algunas referencias históricas que ponen de manifiesto la actuación que como entidad federativa autónoma ha tenido el estado de Guanajuato en la afirmación y defensa del federalismo en diversas etapas de nuestra historia constitucional.

I. CONSTITUCIÓN DE 1824

A partir de noviembre del año de 1823 se inició en la ciudad de México el funcionamiento del Congreso Constituyente que habría de dar forma y existencia legal, primero al acta constitutiva de la Federación y luego a la primera Constitución Política que organizaba al Estado mexicano como República democrática, representativa y federal expedida el 24 de octubre de 1824.

La antigua provincia de Guanajuato durante los últimos tiempos del virreinato tuvo la categoría de intendencia y después, bajo la vigilancia de la Constitución española de 1812, estaba gobernada por un jefe político superior y por la correspondiente diputación provincial.

Guanajuato quedó incluido entre los estados que concurrieron originalmente a la integración de la Federación mexicana a través de sus representantes que con la calidad de diputados constituyentes aparecen sancionando el acta constitutiva y la subsiguiente Constitución federalista de 1824.

El 25 de marzo del mismo año de 1824 se instaló en Guanajuato el Congreso Constituyente particular del estado, y su primer acto fue habilitar al funcionario que venía desempeñando el cargo de jefe político de la anterior provincia de Guanajuato, como gobernador interino del nuevo estado.

El propio Congreso, con apoyo en el artículo 20 del Acta Constitutiva de la Federación, procedió a designar al licenciado Carlos Montes de Oca, con fecha 8 de mayo de 1824, gobernador constitucional de la entidad, en sustitución del interino Pedro Otero. La primera Constitución Política del Estado de Guanajuato fue sancionada por el Congreso el 14 de abril de 1826.

El primer Congreso Constitucional ordinario quedó instalado el 1º de octubre de 1826, y en las elecciones que se efectuaron para la designación de gobernador resultó triunfante el mismo que había venido fungiendo provisionalmente desde 1824, licenciado Carlos Montes de Oca, quien terminó su mandato en el año de 1831.

II. CONSTITUCIÓN DE 1857

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, el último gobernador santanista, general Francisco Pacheco, fue desconocido por un movimiento popular que se efectuó en la capital del entonces departamento, el 19 de agosto de 1855 y asumió el cargo de gobernador, con el carácter de interino, el líder del movimiento, licenciado Manuel Doblado, quien se adhirió a los principios que proclamaba el Plan de Ayutla, con arreglo a las estipulaciones de los convenios celebrados con el general Comonfort en Lagos de Moreno, Jalisco.

Guanajuato participó a través de los diputados que lo representaron, en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857, ratificando allí su firme voluntad de mantener vigentes los principios que fundamentan la tesis federalista como forma de organización política de la República.

El 31 de julio de 1857 se procedió a la instalación del Congreso Constituyente del Estado de Guanajuato, que en uso de sus facultades, con fecha 1º de agosto de ese mismo año, nombró gobernador a don Manuel Doblado, quien dejó de ser interino para convertirse en constitucional.

Al ocurrir el golpe de Estado de Comonfort en contra del orden constitucional instaurado por el código fundamental de 1857 en Guanajuato

to, el Congreso del estado expidió, con fecha 21 de diciembre de ese mismo año, el siguiente trascendental decreto número 21, que en su parte conducente dice:

Considerando que en la capital de la República se ha desconocido la Constitución de 1857.

Considerando también que la inmensa mayoría de la nación tiene libremente adoptada dicha Constitución bajo el concepto de que ella sería legalmente reformada.

Considerando igualmente que las autoridades del estado han jurado guardarla y hacerla guardar.

Considerando por último, que sería una ignominia para el mismo estado faltar al juramento que prestó espontáneamente y desconocer un código que aceptó sin fuerza de ninguna clase, ha tenido a bien decretar:

Artículo 1º El estado de Guanajuato reasume su soberanía y desconoce a las autoridades que han secundado el Plan de Tacubaya el día 17 del corriente y a las que emanen del mismo Artículo 2. El propio estado protesta reconocer a los supremos poderes de la Unión tan luego como se restaure el orden constitucional.

Artículo 3º Se faculta ampliamente al C. Manuel Doblado jefe supremo del estado, para que dicte cuantas medidas estime oportunas a fin de hacer frente a la revolución.

Coincidiendo con la actitud de Guanajuato a iniciativa del general Parrodi, gobernador de Jalisco, se integró en defensa de la Constitución una coalición de estados que formaban, además de Guanajuato y Jalisco, los estados de Michoacán, Querétaro, Colima, Aguascalientes y Zacatecas. Posteriormente se adhirieron Veracruz, Oaxaca, Nuevo León y otras entidades. Los mandatarios de los estados coligados se obligaban a reconocer al licenciado Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como presidente legítimo de la República, de acuerdo con lo determinado al respecto por la Constitución Política del país.

Juárez inició su gobierno en la ciudad de Guanajuato y así dio principio la lucha librada por los estados en defensa del federalismo y de la causa liberal que propugnaban los hombres de la reforma jefaturados por el patricio oaxaqueño.

Al triunfo de las armas liberales se restableció el orden constitucional en la República y el estado de Guanajuato reencauzó su vida política bajo la vigencia de su nueva Constitución particular, la cual empezó a regir a partir del 14 de marzo del año de 1861.

El primer Congreso ordinario emanado de dicha Constitución al calificar el resultado de las elecciones efectuadas para la designación del titular del Poder Ejecutivo estatal, declaró gobernador al general y licenciado Manuel Doblado, quien tomó posesión de ese cargo el 26 de septiembre de 1861.

Una vez restaurada la vigencia del orden constitucional en el país, tras el triunfo de las armas republicanas sobre las fuerzas que apoyaban al régimen espurio del emperador Maximiliano de Habsburgo, Guanajuato reencauzó el curso de su existencia como entidad federativa dentro del marco institucional establecido por la Constitución general de la República y por la particular del estado que estuvieron vigentes hasta que fueron derogadas por la actual legislación emanada de la carta magna de 1917.

En el inter vale destacar la actitud que asumió en el año de 1876 el estado de Guanajuato, al solidarizarse con el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, licenciado José Ma. Iglesias, en su lucha contra Lerdo de Tejada, presidente en funciones que pretendía reelegirse por la vía del fraude electoral y de Porfirio Díaz, caudillo militar que aspiraba a la presidencia por el camino violento de la lucha armada. Iglesias simbolizaba la legalidad y el respeto al orden constitucional.

Iglesias denunció públicamente la intentona fraudulenta de Lerdo y lanzó un manifiesto a la nación condenando el golpe de Estado electoral que pretendía consumir el presidente en funciones; desconocía la validez de las elecciones efectuadas y fortalecido por el apoyo que le ofreció el gobierno de Guanajuato salió de la capital de la República instalándose en territorio guanajuatense desde donde, en cuanto fue proclamada por la Cámara Federal la reelección de Lerdo, expidió un manifiesto por el que desconocía la validez de la proclamación y del proceso electoral que la precedió y considerando que Lerdo había transgredido los títulos constitucionales que daban legitimidad a su investidura presidencial, él, Iglesias, en su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia y virtual presidente sustituto de la República por ministerio de ley, se veía en el caso de asumir la responsabilidad que constitucionalmente le correspondía, desconocía a Lerdo y en su lugar asumía la responsabilidad presidencial que le encomendaba la Constitución.

La legislatura de Guanajuato se aprestó a reconocer al licenciado Iglesias como presidente constitucional de México en sustitución de Lerdo, quien abandonó el país acosado por el avance de las tropas de Porfirio Díaz que se enfrentaban victoriosamente a las del gobierno lerdista.

Porfirio Díaz conferenció con el licenciado Iglesias en La Capilla, Querétaro, para buscar un arreglo negociado al conflicto que se planteaba entre la legalidad y la fuerza. No se llegó a ninguna solución y hubo necesidad de recurrir al enfrentamiento armado en el que la superioridad estaba de parte de los porfiristas.

Las tropas guanajuatenses del gobernador, general Florencio Antillón, defensoras de la causa constitucionalista que abanderaba Iglesias, fueron derrotadas en el encuentro decisivo que tuvo lugar en Unión de Adobes, Jalisco.

Iglesias se vio obligado a abandonar el país y así dio principio el gobierno dictatorial del general Porfirio Díaz, quien con base en reelecciones ininterrumpidas se perpetuó en el poder durante 32 años, hasta que la Revolución puso término a esa flagrante conculcación de la voluntad popular.

Así también hizo su aparición el germen remoto del presidencialismo mexicano.

III. CONSTITUCIÓN DE 1917

La aportación de los guanajuatenses a los trabajos del Constituyente de 1917 reunido en Querétaro desde noviembre de 1916, fue valiosa.

Integraron la diputación guanajuatense al Congreso Constituyente de Querétaro los distinguidos ciudadanos licenciado Ramón Frausto, ingeniero Vicente Valtierra, licenciado José Natividad Macías, doctor Jesús López Lira, coroneles David Peñaflor, José Villaseñor Lomelí, ingeniero Antonio Madrazo, licenciado Hilario Medina, ingeniero Manuel G. Aranda, licenciado Enrique Colunga, ingeniero Ignacio López, ingeniero Alfredo Robles Domínguez, licenciado Fernando Lizardi, señor Nicolás Cano, teniente coronel Gilberto Navarro, Luis Fernández Martínez, Heriberto Barzón y Carlos Ramírez Llaça.

Basta repasar las crónicas del Constituyente para apreciar la trascendencia de su aportación a las tareas del Congreso, participando destacadamente unos en la directiva, otros en las comisiones y todos en los debates que surgían en torno a los diversos temas que se ventilaron en el seno de la histórica reunión.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, las relaciones entre el gobierno federal y las autoridades del estado de Guanajuato se han desarrollado rutinariamente dentro de la normalidad constitucional que

delimita con clara especificidad la esfera competencial que corresponde por una parte a los órganos de gobierno de la Federación y por otra a los de las entidades federativas en lo particular.

En principio la Federación sólo debería intervenir en el orden interno de los estados a petición de la legislatura local, cuando la integridad territorial o la paz pública de las entidades federativas se vean amenazadas o alteradas a fin de asegurar la subsistencia de la Unión federal.

Ya el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 contemplaba estas eventualidades y así, en su artículo 13, fracción V, facultaba al Congreso general para velar por la conservación de la Unión federal de los estados, lo cual implica la posibilidad legal de actuar en las circunstancias previstas y autorizadas por la Constitución en pro del restablecimiento del orden constitucional cuando éste se haya interrumpido en el ámbito particular interno de un estado.

Al transcurrir de los tiempos, la intervención del gobierno federal en las cuestiones que atañen al orden interno de las entidades federativas se ha visto acrecentada en múltiples aspectos y en muy diversas circunstancias.

Particular referencia merece la facultad conferida al Senado de la República de designar gobernador provisional de un estado en el que se considere que han desaparecido los poderes constitucionales.

Esta facultad, inspirada sin duda en razones de preservación del orden constitucional, se ha ejercido la mayoría de las veces con un sentido meramente político para dirimir en la práctica conflictos de origen electoral, para eliminar regímenes locales que no secundan sumisamente los planes del mandatario federal en turno o que no garantizan en forma satisfactoria la continuidad del orden de cosas imperante.

De 1917 a la fecha, bajo la vigencia de la actual Constitución se han perpetrado tres desapariciones de poderes en contra del estado de Guanajuato: en junio de 1932, en diciembre de 1934 y en enero de 1946. Todas ellas tuvieron lugar cuando en el estado los poderes constitucionales se encontraban funcionando con toda normalidad dentro del orden legal emanado de la Constitución.

Las respectivas declaratorias de desaparición ocurrieron con anterioridad a la puesta en vigor de la Ley Reglamentaria del ejercicio de la facultad que la fracción V del artículo 76 constitucional otorga al Senado de la República para nombrar gobernador de un estado en el que se declare la desaparición de los poderes.

Esta Ley fue expedida hasta el año de 1978 y es la que establece los supuestos normativos de orden legal a que debe estar condicionada la declaratoria de desaparición de poderes.

La propia Constitución determina que el ejercicio de la facultad de que está investido el Senado debe ajustarse a las disposiciones que sobre el particular establezca la referida Ley reglamentaria (fracción VI, párrafo segundo *in fine* del artículo 76).

En consecuencia, como lo afirma el maestro Manuel González Oropeza, puede asegurarse que las declaraciones de desaparición de poderes decretadas con anterioridad a la vigencia de la ley reglamentaria respectiva carecieron de fundamento legal y fueron violatorias de la Constitución.

Durante el lapso transcurrido del periodo de gobierno correspondiente al actual régimen presidencial iniciado el 1º de diciembre de 1982, no se ha registrado ningún caso de desaparición de poderes en alguna de las entidades que integran la Federación, pero ello se explica porque, dado el grado de subordinación y dependencia a que han llegado los gobiernos de los estados con respecto al federal, ya no se considera necesario, para lograr la remoción de un gobernador non grato o el sometimiento de rebeldías y disidencias, proceder a la aplicación de medidas fuera de época, como podrían ser la declaración del estado de sitio o la desaparición de los poderes locales de una entidad federativa, bastando con la recomendación oportuna al indiciado de que debe formular solicitud de licencia por tiempo ilimitado para separarse del puesto; o de plano, la orden conminatoria para que presente, ante la legislatura local, la renuncia al cargo de elección que le hubiere conferido la voluntad popular.